

МАТЕРИАЛЫ

Общественного совета при Приморском Управлении Федеральной антимонопольной службы России от 01.12.2022 г.

«О возможном негативном влиянии проекта федерального закона № 173016-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» на состояние конкуренции в сфере рыбохозяйственного комплекса»

Проектом федерального закона № 173016-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», принятым Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении 27.10.2022 (далее – Законопроект), вносятся изменения в Федеральный закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Федеральный закон), которыми изменяется порядок и принципы распределения квот на вылов водных биологических ресурсов.

Изменения, вносимые в статьи Федерального закона 29.3, 29.4, 30, а также новая статья 29.5, фактически вводят новые виды квот:

- квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, предоставленные после 31 декабря 2021 г. на инвестиционные цели в области рыболовства для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства, введенные после 1 января 2022 года (далее - квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели 2022), размер которых составляет 24 % от суммарного объёма промышленных квот в морских водах;

- квоты добычи (вылова) крабов, предоставленные после 31 декабря 2021 г. в инвестиционных целях в области рыболовства, для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства, введенные после 1 января 2022 года (далее - квоты добычи (вылова) крабов в инвестиционных целях 2022), размер которых составляет оставшиеся, после первого этапа 50 % промышленных квот в морских водах;

- квоты добычи (вылова) моллюсков и прочих водных беспозвоночных, предоставленные в инвестиционных целях в области рыболовства, для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства (далее - квоты добычи (вылова) моллюсков и прочих водных беспозвоночных в инвестиционных целях), размер которых составляет 100 % промышленных квот в морских водах.

Одним из условий участия предприятий в отборе, осуществляемых инвестиционных проектов, является обеспечение объекта инвестиции (рыбопромышленных судов и береговых рыбоперерабатывающих предприятий) имеющимися у предприятия квотами на вылов в объеме не менее 50 % от потребности. Так, в соответствии с частью 6 статьи 29.4 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», объем прав на добычу (вылов) водных биоресурсов, в отношении которых выделена квота на инвестиционные цели, в расчете на один объект инвестиций не может превышать пятьдесят процентов общего объема прав на добычу (вылов) водных биоресурсов, необходимого для полного обеспечения такого объекта инвестиций уловами промышленного и (или) прибрежного рыболовства. При этом, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25.05.2017 № 633 «О требованиях к объектам инвестиций и инвестиционным проектам в области рыболовства, а также о порядке расчета обеспечения реализации указанных инвестиционных проектов», обеспечение реализации инвестиционного проекта для каждого типа объекта инвестиций в виде прав на добычу (вылов) водных биологических ресурсов должно составлять не менее размера доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов каждого вида водных биологических ресурсов, в каждом из районов добычи (вылова) водных биологических ресурсов, определенных для выделения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов, предоставленных на инвестиционные цели в области рыболовства для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства.

Учитывая дефицит ресурсов, который испытывает большинство предприятий рыбохозяйственного комплекса России, только незначительная часть пользователей, смогла стать участниками этих проектов и получить инвестиционные квоты. Сокращение у этих предприятий имеющихся квот добычи водных биоресурсов в морских водах еще на 24 %, усугубит ситуацию. В результате, **обладателями новых инвестиционных квот 2022, смогут стать преимущественно предприятия, получившие такие квоты при реализации первого этапа, у которых в качестве объекта инвестиций определены рыбопромышленные суда.**

При этом, участники второго этапа реализации инвестиционных квот (кроме крабов), ориентированных на строительство береговых перерабатывающих предприятий, **окажутся в дискриминационном положении по сравнению с участниками первого этапа**, так как предлагаемая редакция законопроекта подразумевает, что объектом инвестиции второго этапа в части строительства береговых рыбоперерабатывающих заводов должен быть не только

рыбоперерабатывающий завод, но и суда для добычи водных биологических ресурсов.

При этом, участникам первого этапа будет выделена дополнительная квота в размере 4 % от общего допустимого улова применительно к промышленным квотам в морских водах, без установления каких-либо дополнительных инвестиционных требований.

В соответствии с приказом Федерального агентства по рыболовству от 03.12.2021 № 752, на 2022 год установлены квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов, предоставленные на инвестиционные цели в области рыболовства, для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства в отношении 10 видов наиболее востребованных промысловых объектов в различных районах промысла (всего в отношении 51 объекта прогнозирования).

Необходимо отметить, что промышленный лов данных объектов освоен российскими рыбаками еще в прошлом веке, не требует дополнительных изысканий и технических разработок, общие допустимые уловы этих объектов осваиваются практически полностью. Большинство пользователей этими объектами промысла испытывают дефицит их квот, а технический потенциал рыбохозяйственного комплекса России позволяет успешно осваивать ОДУ этих объектов без ввода в эксплуатацию дополнительных промысловых мощностей.

Таким образом, при введении второго этапа и успешной реализации обоих этапов применения механизма инвестиционных квот, **у предприятий, участвующих в инвестиционных проектах будет сконцентрировано не менее 84 % промышленных квот на вылов востребованных рыбных объектов (40 % - инвестиционные квоты первого и второго этапов, столько же (40 %), имеющих у предприятий-инвесторов «исторических квот» и 4 % - дополнительные квоты участникам первого этапа), 100 % квот на вылов крабов и 100 % квот на вылов моллюсков и прочих беспозвоночных, перечень которых открыт (предположительно морские ежи, морские гребешки, трубачи, трепанг).**

В результате, большая часть эксплуатируемых и востребованных промыслом водных биологических ресурсов перейдет, практически, в монопольное пользование к участникам инвестиционных проектов.

На долю основной массы рыбохозяйственных предприятий, не участвующих в инвестиционных проектах, суммарно остается 16 % промышленных квот востребованных объектов, квоты на вылов малоценных и малорентабельных объектов, объектов, не востребованных промыслом, а также ресурсы, в отношении которых не устанавливаются общие допустимые уловы.

Следует отметить, что сокращение промышленных квот в столь значительных объемах отрицательно повлияет на выставление флота на промысел и вынудит сократить объемы производства рыбной продукции предприятиями, не участвующими в инвестиционных проектах.

В случае реализации двух этапов инвестиционных квот следует ожидать значительного сокращения выставления рыбопромыслового флота на промысел рыбных объектов предприятиями, не обладающими инвестиционными квотами, так как, оценочно, до 30 % эксплуатируемых ныне рыбопромысловых судов (не считая специализированных краболовных судов) не будут обеспечены квотами на вылов в объеме, необходимом для их рентабельной эксплуатации. Перевод не обеспеченных ресурсами судов на промысел других, малорентабельных объектов маловероятен. Большинство предприятий, осуществляющих промысел малорентабельных объектов, компенсировали убытки от их промысла доходами, полученными от промысла высокомаржинальных объектов: крабов, иглокожих, двустворчатых и брюхоногих моллюсков, прочих беспозвоночных, квоты на вылов которых, в полном объеме будут направлены на инвестиционные цели. В результате, следует ожидать значительного сокращения вылова малорентабельных и перспективных объектов промысла.

Практически в полном составе будет выведен из эксплуатации краболовный флот предприятий, не участвующих в инвестиционных проектах, по причине стопроцентного направления ресурсов крабов, определенных для промышленного освоения, на инвестиционные цели. Использование этих судов на других видах промысла маловероятно, ввиду отсутствия альтернативных объектов лова.

В случае реализации «второго этапа» по продаже «инвестиционных квот на вылов крабов», подразумевающего изъятие из объема общих допустимых уловов (ОДУ), а соответственно у пользователей, оставшихся 50% ОДУ и выставление их на аукционные торги, **следует ожидать значительного сокращения участников товарного рынка продукции из крабов.** Данная мера предполагает полное обнуление промышленных квот на вылов крабов и перевод всех объемов в категорию «инвестиционных квот на вылов крабов». При этом, заключенные с пользователями договоры о закреплении за ними «промышленных квот» на вылов крабов до 2034 года, не будут обеспечены ресурсами.

В соответствии с приказом Федерального агентства по рыболовству от 10.12.2021 № 792, на Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне на 2022 год, квоты на вылов крабов для осуществления промышленного и (или) прибрежного рыболовства (так называемые «исторические квоты») распределены между 69 предприятиями. При реализации «второго этапа» по

продаже «инвестиционных квот на вылов крабов» 63 предприятия будут полностью лишены квот и исключены из числа участников товарного рынка продукции из крабов.

На Дальневосточном бассейне, на товарном рынке продукции из крабов останется только 16 победителей прошедших аукционов и победители вновь проведенных аукционов.

В 2022 году на Дальневосточном бассейне квотами на вылов крабов, включая инвестиционные квоты, наделены 79 предприятий. При реализации второго этапа инвестиционных квот, число участников рынка продукции из крабов сократится более чем на 79 %. Даже в случае появления новых 15 обладателей квотами по результатам аукционных торгов второго этапа (что маловероятно), сокращение числа участников рынка крабовой продукции на Дальнем Востоке сократится на 67 % по сравнению с 2022 годом.

Аналогичная ситуация прогнозируется и в отношении участников рынка продукции из моллюсков и прочих водных беспозвоночных. В соответствии с вышеуказанным приказом, на Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне в 2022 году пользователями квот на вылов, а соответственно, участниками товарного рынка продукции из морских гребешков является 20 предприятий, морских ежей – 26 предприятий, трубача – 24 предприятия. В случае принятия законопроекта № 173016-8 и реализации второго этапа инвестиционных квот, следует ожидать, что число участников рынка продукции из морских гребешков сократится предположительно на 75 %, морских ежей – на 80 %, трубачей – на 79 % по сравнению с 2022 годом.

Данным проектом федерального закона фактически устраняется основная масса хозяйствующих субъектов с товарного рынка производства продукции из крабов, моллюсков и прочих водных беспозвоночных.

Следует отметить, что, в соответствии с пунктом 17 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, является **признаком ограничения конкуренции**.

Кроме этого, в случае проведения новых аукционов по продаже «инвестиционных квот на вылов крабов», аналогично проведенным в 2019-2020 годах, большинство нынешних участников рынка - пользователей квотами на вылов крабов, **будут поставлены в дискриминационные условия** в части возврата на данный товарный рынок.

При проведении аукционов по продаже права на заключение договора о предоставлении квот на вылов крабов в инвестиционных целях, лоты, выставяемые на торги, формировались в объемах квот на вылов краба от 1000 тонн. Большинство нынешних участников рынка производства продукции

из крабов на Дальнем Востоке не в состоянии ни приобрести, ни освоить такие объемы. Так, из 62 участников рынка производства продукции из крабов, в 2021 году 41 пользователь (66 %) обладали квотами в суммарном объеме менее 500 тонн, в том числе 22 предприятия (35 %) – имели суммарный объем квот на вылов крабов менее 100 тонн.

В случае **успешной** реализации двух этапов механизма инвестиционных квот (по истечении пяти лет после ввода второго этапа), исходя из хода реализации первого этапа и прогнозируемых показателей второго этапа, представленных Минсельхозом России в финансово-экономическом обосновании к проекту федерального закона, вырисовывается следующая модель рыбохозяйственного комплекса на Дальнем Востоке.

Основу флота, ведущего промысел рыбных объектов в исключительной экономической зоне России на Дальневосточном бассейне, составят всего порядка 66 судов (36 единиц – первого этапа и 30 единиц – второго). Основными объектами промысла останутся минтай и сельдь. Использование этих судов на промысле других объектов, в том числе перспективных пелагических видов (сардины, скумбрии) – маловероятно, так как данные суда будут обеспечены ресурсами под полную загрузку, а отвлечение их на промысел других объектов, может стать причиной не освоения выделенных квот и последующего расторжения договоров об их закреплении.

Основными видами производимой продукции будут: неразделанная мороженая сельдь; филе минтая с высокой добавленной стоимостью и высокой себестоимостью, а потому малодоступное основной массе населения страны; фарш минтая, имеющий невысокий спрос на потребительском рынке страны и потребляемый на внутреннем рынке преимущественно рыбоперерабатывающими предприятиями для дальнейшего производства продукции. Учитывая, что себестоимость продукции, производимой этими судами, будет выше себестоимости продукции, производимой флотом предприятий, не участвующих в инвестиционных проектах, следует ожидать, что их деятельность будет ориентирована на поставку продукции на экспорт.

Также в морском промысле рыбных объектов будет принимать участие часть рыбопромысловых судов предприятий, не участвующих в инвестиционных проектах, у которых сохранятся квоты для обеспечения работы части имеющихся судов. Однако, объемы их вылова и производства сократятся на 44 процента. Соответствующего сокращения следует ожидать и в отношении их флота, и в отношении объемов поставок рыбной продукции на потребительский рынок.

Учитывая тенденции к «вытеснению» из промысла эксплуатируемых несколько десятков лет промысловых судов, посредством создания ресурсных

и финансовых преференций для судов из новостроя (в том числе с применением механизма инвестиционных квот), можно предположить, что, по истечении пяти лет после введения и успешной реализации обоих этапов инвестиционных квот, в российской исключительной экономической зоне, практически не останется эксплуатируемого ныне флота. Часть этих судов может быть переведена на промысел в открытых районах Мирового океана, при этом, скорее всего, будет перефлагирована под «удобный» флаг, так как работа в удаленных районах под российским флагом значительно усложнена, по причине необходимости заходов в иностранные порты, а также необходимости работы с зарубежными танкерами и транспортными судами.

На промысле крабов на Дальнем Востоке прогнозируется использование 61 судна (31 единица – первого этапа и 30 единиц – второго этапа), ориентированных на вывоз живого краба и не осуществляющих производство готовой продукции в море. Учитывая, что в Российской Федерации, потребление живого краба не носит массовый характер, а береговые производства по переработке краба и производству продукции из него для внутреннего рынка отсутствуют, следует ожидать, что работа российских краболовных судов будет полностью ориентирована на экспорт.

Также, следует ожидать значительного сокращения предприятий, ведущих многовидовой прибрежный промысел, включая промысел иглокожих и двустворчатых моллюсков. Изъятие у этих предприятий ресурсов моллюсков и прочих беспозвоночных, и перераспределение их несколькими победителям аукционов, резко снизит рентабельность данных прибрежных предприятий и вынудит прекратить промысел.

При успешной реализации двух этапов инвестиционных квот, рыболовство на Дальневосточном бассейне можно охарактеризовать следующим образом.

1. Рыбная отрасль России будет практически монополизирована небольшим количеством наиболее крупных игроков рыбного бизнеса.

2. Сократится количество участников промысла, а соответственно, число участников рынка производства рыбной продукции.

3. Предприятия, не участвующие в реализации инвестиционных проектов, будут поставлены в дискриминационные условия.

4. Предприятия, потерявшие квоты на вылов водных биоресурсов в результате реализации двух этапов инвестиционных квот, не будут иметь возможности возврата в рыбопромысловый бизнес.

5. Будет использоваться ограниченное количество рыбопромыслового флота, ограниченным числом пользователей, преимущественно в Охотском и Беринговом морях;

6. По причине прогнозируемого сокращения промысла малорентабельных объектов, ожидается сокращение ассортимента рыбной продукции на потребительском рынке страны. Основные виды продукции, производимой в море: мороженые филе и фарш минтая, мороженая сельдь, живой краб.

7. В виду повышенной себестоимости рыбной продукции, производимой участниками инвестиционных проектов, следует ожидать повышение цен на рыбную продукцию на потребительском рынке страны. Отрасль будет преимущественно экспортно-ориентированной. Сократится потребление населением страны отечественной рыбной продукции.

8. По причине высокой себестоимости и снижению конкурентоспособности отечественной рыбной продукции, следует ожидать ее замещение на потребительском рынке страны более конкурентной импортируемой продукцией.

9. Следует ожидать уменьшение российского промысла и присутствия российского флага в открытых и удаленных районах Мирового океана, снижение конкурентоспособности российской рыбной продукции на мировом рынке.

Ожидаемое негативное влияние проекта федерального закона № 173016-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» на состояние конкуренции в рыбохозяйственном секторе экономики Российской Федерации отражено в Заключении Счетной Палаты Российской Федерации от 13.10.2022 № ЗСП-103/10-05 на проект федерального закона.

С учетом возможных негативных последствий, Общественный совет при Приморском Управлении Федеральной антимонопольной службы России считает целесообразным предложить Федеральной антимонопольной службе России провести оценку возможного влияния проекта федерального закона № 173016-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» на состояние конкуренции в рыбохозяйственном комплексе Российской Федерации.